

Suspensión de licencias por modificación del planeamiento

*Ayuntamiento de Madrid*¹

Por el concejal presidente de la Junta Municipal del Distrito de Carabanchel se solicita informe facultativo a la Asesoría Jurídica sobre el criterio a seguir en el alcance de la suspensión del otorgamiento de licencias, realizada como consecuencia de la modificación del planeamiento, en relación con las solicitudes en tramitación que no hayan sido resueltas con anterioridad al acuerdo de suspensión publicado el 25 de octubre de 2006.

Examinada la citada petición, así como la normativa de general y pertinente aplicación, procede emitir el siguiente informe:

I. ANTECEDENTES

1. Por acuerdo del Excmo. ayuntamiento Pleno de 26 de julio de 2006, se aprueba inicialmente la modificación puntual de las Normas Urbanísticas del Plan General de Ordenación Urbana de Madrid, relativa a la compartimentación de edificios industriales (Edificios Industriales Multiempresariales) en parcelas de uso cualificado industrial, acuerdo que es objeto de publicación el 31 de agosto de 2006.

2. Por acuerdo del Excmo. Ayuntamiento de Madrid de 17 de octubre de 2006, publicado en fecha 25 de octubre de 2006, se procede la subsanación del error material detectado en el acuerdo de fecha 26 de julio de 2006, consistente en:

- En primer lugar, si bien en el primer punto del acuerdo de 26 de julio de 2006 sí se hace referencia a parcelas de uso cualificado industrial o industrial en coexistencia con terciario de oficinas, es en el segundo punto del citado acuerdo donde se produce el error, al regular la suspensión del otorgamiento de licencias para solicitudes de edificios industriales multiempresariales en parcelas de uso cualificado industrial, donde también debe incluir el industrial en coexistencia con terciario de oficinas.
- En segundo lugar se debe hacer mención expresa a la suspensión en el otorgamiento de licencias de los ámbitos afectados por la norma zonal 9.

¹ El presente informe ha sido redactado por Adelina Sánchez Rodríguez, Letrada del Ayuntamiento de Madrid.

3. En fecha 10 de octubre de 2006 el Jefe del Departamento Jurídico de la Junta Municipal de Carabanchel dirige consulta a la Dirección General de Coordinación Territorial sobre qué alcance tiene la suspensión del otorgamiento de licencias operada por la aprobación inicial de la modificación del PGOUM respecto de los procedimientos en que se han superado los plazos máximos de resolución establecidos en la Ordenanza Municipal de Tramitación de Licencias (tres meses) y que son conformes con la actual ordenación vigente pero resultarían incompatibles con el futuro nuevo planeamiento.

4. Con fecha 20 de diciembre de 2006 se emite informe por el Departamento Jurídico de la Subdirección General de Régimen Jurídico y Control de Edificaciones de la Dirección General de Gestión Urbanística del Área de Gobierno de Urbanismo, Vivienda e Infraestructuras, en la que se recogen dos conclusiones:

- Los efectos de la suspensión del otorgamiento de licencias en parcelas de uso cualificado industrial o industrial en coexistencia con terciario o de oficinas se producen con carácter general a partir del 31 de agosto de 2006, fecha en la que fue publicado el acuerdo de 26 de julio de 2006, sin embargo en parcelas de uso cualificado industrial en coexistencia con terciario de oficinas ubicadas en ámbitos regulados por la Norma Zonal 9, la suspensión del otorgamiento de licencias regirá a partir del 25 de octubre de 2006, fecha en la que se publica el acuerdo de 27 de septiembre de 2006.

- La suspensión del otorgamiento de licencias no alcanzará a aquellas solicitudes que en la fecha de producirse los efectos de la suspensión hayan sido obtenidas por silencio administrativo, considerando como tales aquellas que resultaren conformes con el planeamiento actual, todo ello en aplicación de la doctrina jurisprudencial contenida en sentencias del Tribunal Supremo como la de 30 de mayo de 1997 o 28 de enero de 2000.

5. El 27 de marzo de 2007 se emite nuevo informe por el Departamento Jurídico de la Subdirección General de Régimen Jurídico y Control de Edificaciones de la Dirección General de Gestión Urbanística del Área de Gobierno de Urbanismo, Vivienda e Infraestructuras, en contestación a la consulta formulada por «Zinco Asesoría, S. L.» al objeto de determinar si la solicitud de licencia formulada por la misma para la finca sita en la calle Secoya, s/n, resulta afectada por la suspensión del otorgamiento de licencias que comporta la aprobación inicial de la modificación puntual del PGOU, finca situada en el ámbito de aplicación de la norma zonal 9.

En dicho informe se concluye que dicha solicitud de licencia, en aplicación de jurisprudencia reiterada (STS 30 mayo de 1997 o 28 de enero de 2000) no resulta afectada por la suspensión del otorgamiento de licencias, pues se formula con documentación completa por el interesado tres meses antes de que la publicación de la suspensión conforme a derecho es eficaz, aun cuando pudiera entenderse que no se ha obtenido por silencio en la fecha en que se produce la suspensión.

6. Nuevamente el 9 de julio de 2007 se formula consulta por el distrito de Carabanchel, sobre la posible discrepancia entre los informes emitidos con fecha 20 de diciembre de 2006 y 27 de marzo de 2007 por el Departamento Jurídico de la

Suspensión de licencias por modificación del planeamiento

547

Subdirección General de Régimen Jurídico y Control de Edificaciones de la Dirección General de Gestión Urbanística del Área de Gobierno de Urbanismo, Vivienda e Infraestructuras.

7. En contestación a dicha consulta se emite informe por el Servicio de Coordinación de Urbanismo y Medio Ambiente de la Dirección General de Coordinación Territorial del área de Coordinación Territorial con fecha 4 de septiembre de 2007, en el que se concluye, a efectos de dicha consulta, que:

- Lo relevante y determinante es si se ha producido el transcurso del plazo máximo para resolver con anterioridad a la publicación del acuerdo de suspensión, teniendo en cuenta las interrupciones legales procedentes.
- Los efectos del silencio serán los que correspondan atendiendo a la conformidad o disconformidad de lo proyectado con el ordenamiento jurídico en vigor. En ambos casos se considera que finaliza el procedimiento.
- Si el silencio es negativo, en la medida en que la Administración no queda vinculado por el mismo, sólo tendría sentido la aplicación de la suspensión en los casos en que ésta va a resolver en sentido positivo posteriormente.

8. Finalmente, y en lo que interesa al presente informe, se emite por el Departamento Jurídico de la Subdirección General de Régimen Jurídico y Control de Edificaciones de la Dirección General de Gestión Urbanística del Área de Gobierno de Urbanismo, Vivienda e Infraestructuras un tercer informe de fecha 14 de septiembre de 2007 en aclaración de los informes de fecha 20 de diciembre de 2006 y 27 de marzo de 2007, emitidos por el mismo Departamento. En dicho informe, sintéticamente se concluye que:

- Lo determinante para la aplicación o no de los efectos de la suspensión es la fecha en que la solicitud de licencia cuenta con documentación completa y que los requerimientos de subsanación de deficiencias sólo pueden ser considerados si se realizan dentro del plazo establecido para poder ser efectuados (un mes desde la presentación de la solicitud conforme a la Ley 9/2001, de 17 de julio, del Suelo de la Comunidad de Madrid).
- El silencio administrativo de carácter negativo no tiene la virtualidad de finalizar el procedimiento, en tanto en cuanto subsiste la obligación de la Administración de resolver.
- En consecuencia, no es el hecho de que, si el silencio es negativo, deba considerarse finalizado el procedimiento lo que determina la no aplicación de la suspensión, sino el hecho de que para que entre en juego la figura del silencio administrativo, es requisito que la solicitud cuente con la documentación completa.

II. RÉGIMEN JURÍDICO APLICABLE A LA CONCESIÓN DE LICENCIAS URBANÍSTICAS

Previo al análisis concreto de la cuestión planteada consideramos que es imprescindible referirse al problema de la normativa aplicable en materia de concesión de licencias urbanísticas, que adelantamos, está íntimamente conectada con el objeto de la consulta.

En este sentido, existe una consolidada doctrina jurisprudencial a partir de la Sentencia del Tribunal Supremo de 15 de abril de 1981 (Sala de Revisión) según la cual, a la hora de determinar la ordenación urbanística aplicable a la concesión de licencias, deben distinguirse dos supuestos distintos, según que la resolución del procedimiento se produzca dentro o fuera de plazo legal para resolver: si la resolución se dicta en plazo la normativa aplicable será la vigente en el momento de la resolución, mientras que si ésta es dictada fuera del mismo, habrá de estarse al planeamiento vigente en el momento de la solicitud.

Así, la precitada Sentencia de 15 de abril de 1981 (RJ 1981/1850) en su segundo considerando expresamente señala:

«CDO.: Que la esencial diferenciación entre las situaciones relativas a la concesión de licencias de nuevas construcciones, al verificarse el cambio de ordenación, está determinada por la actuación de la Administración o su falta de pronunciamiento sobre lo solicitado, dentro de los plazos que está obligada a observar, por las normas aplicables, que en la concesión de esta clase de licencias están impuestas por el art. 9.º del Reglamento de Servicios de las Corporaciones Locales (RCL 1956/85 y NDL 22516) en relación con el 56 de la L. Pro. Adm. (RCL 1958/1258, 1469 y 1504; RCL 1959/585 y NDL 24708); si la Administración resuelve dentro de los plazos señalados por dicha norma, cumpliendo así la obligación que tiene frente al administrado de actuar conforme a Ley y Reglamento, sin dilaciones que pueden, y de hecho causan perjuicios a quienes solicitan su intervención obligatoria en sus actividades, la normativa aplicable para la concesión o denegación de la licencia es la vigente en el momento de dictarse la resolución, pues una vez aprobados definitivamente los planes de ordenación urbana y sus ordenanzas y publicados en la forma que se exige por la Ley, su observancia es obligatoria tanto para la Administración como para los administrados, sin que se puedan conceder dispensaciones, como está regulado en los arts. 44, 45.1, y 47.1.2 de la Ley del Suelo de 12 de mayo de 1956 y 56 (RCL 1956/773, 867 y NDL 30144), 57.1.3 y 58.1.2 del texto refundido de 9 de abril de 1976 (RCL 1976/1192 y NDL 30298, nota), que tampoco permiten conceder licencias que no se ajusten a la nueva ordenación; pero si la Administración, infringiendo el deber de resolver las solicitudes en los plazos marcados, deja transcurrir el tiempo sin actuar conforme a la normativa aplicable en esos momentos, la doctrina anterior no cabe aplicarla, pues sería tanto como permitir unas suspensiones en la concesión de licencias, suspensiones indefinidas no autorizadas, y en perjuicio de los administrados y de la marcha de las ordenaciones urbanísticas; por lo que en esos casos, la norma aplicable será la vigente en el momento de la presentación de la solicitud».

En el mismo sentido la STS de 22 de julio de 1995 (RJ 1995/6182), fundamento tercero:

«TERCERO. Pero esta última sentencia, apelada en su día por la Comunidad Autónoma de Castilla y León, por el ayuntamiento de Ávila y por el PSOE ha sido revocada por este Tribunal Supremo, en fecha 15 del presente mes, en la que hemos estimado que el Plan General de Ordenación Urbana de Ávila de 1986 es ajustado al ordenamiento jurídico; lo que consecuentemente significa que era el ordenamiento aplicable cuando fue solicitada la licencia en cuestión. En todo caso, en modo alguno es aceptable que un solicitante de licencia de obras pueda elegir a su gusto, o por su conveniencia, el Plan General que haya de ser aplicable a su petición, ya que, según copiosa doctrina jurisprudencial, la

Suspensión de licencias por modificación del planeamiento

549

normativa aplicable a la concesión de licencias está determinada por la fecha del acuerdo correspondiente, de suerte que si éste se produce dentro del plazo reglamentariamente establecido es la que está vigente en su fecha, mientras que si se produce extemporáneamente, es la que se encuentra en vigor al tiempo de la solicitud; criterio con el que se armonizan las exigencias del interés público y las garantías del administrado atendiendo a las demandas de aquél y a garantizar los derechos de éste frente a las consecuencias de una dilación administrativa [Sentencias de 23 de febrero, 2 y 29 de junio de 1993 (RJ 1993/851, RJ 1993/4512 y RJ 1993/4894), etc.]. Con lo dicho queda incluso descartada la hipótesis de una aplicación del Plan de 1964 ni de sus modificaciones posteriores».

O la Sentencia del Tribunal Supremo de 10 de febrero de 1998 (RJ 1998/1202) en su fundamento primero:

«PRIMERO. Esta Sala ha declarado reiteradamente [Sentencias de 22 de octubre de 1996 (RJ 1996/7591), 6 de febrero de 1995 (RJ 1995/1072) y 20 de febrero de 1990 (RJ 1990/1331), y las que en esta última se citan, entre otras muchas], que cuando a lo largo de la tramitación de un expediente para la concesión de una licencia de obras se produce una modificación del planeamiento urbanístico, es aplicable el nuevo régimen si la Administración se pronuncia dentro del plazo de tres meses, que es el plazo máximo en que, conforme el art. 9.º del Reglamento de Servicios de las Corporaciones Locales, el administrado debe obtener una respuesta a su petición, pero que ha de aplicarse el régimen vigente en el día en que aquel formuló su solicitud, si la Administración no ha resuelto en los plazos indicados».

O a mayor abundamiento la Sentencia del Tribunal de Justicia de Cataluña de 11 de junio de 1996 (RJCA 1996/948), fundamento tercero:

«TERCERO. Atendiendo a la fecha de solicitud de la licencia, el 3 de septiembre de 1993, y teniendo en cuenta que según el art. 247.3 del Decreto Legislativo 1/1990, de 12 de julio (LCAT 1990/266), por el que se aprueba el Texto Refundido de las disposiciones vigentes en Cataluña en materia de urbanismo, en relación con el art. 9.1.5.º del Reglamento de Servicios de las Corporaciones Locales, aprobado por Decreto de 17 de junio de 1955 (RCL 1956/85 y NDL 22516), las licencias de nueva construcción deben resolverse en el plazo de dos meses, la Resolución desestimatoria de 21 de octubre de 1993 se había emitido dentro de plazo, por lo que el planeamiento aplicable era, no el vigente en el momento de la presentación de la solicitud, sino en el momento de la resolución, ya que, según copiosa doctrina jurisprudencial [SSTS de 22 de julio de 1995 (RJ 1995/6182), 23 de febrero de 1993 (RJ 1993/851), 2 de junio de 1993 (RJ 1993/4512), 29 de junio de 1993 (RJ 1993/4984), etc.]. La normativa aplicable a la concesión de licencias es la determinada por la fecha del acuerdo correspondiente, de suerte que si éste se produce dentro del plazo reglamentariamente establecido en la que está vigente en su fecha, mientras que sólo si se produce extemporáneamente sería la que se encontrase en vigor al tiempo de su solicitud, criterio con el que se armonizan las exigencias del interés público y las garantías del administrado frente a las consecuencias de una posible dilación administrativa. En su virtud, sin que resulte procedente abundar en mayores consideraciones, la desestimación de la licencia solicitada lo fue dentro del plazo reglamentariamente previsto, por lo que podía perfectamente ampararse en el ordenamiento urbanístico vigente en el momento de la resolución, el 21 de octubre de 1993, resultante de la aprobación defini-

tiva y con plena ejecutividad según el Acuerdo de la Comisión de Urbanismo de Barcelona de 22 septiembre 1993, de la Primera Revisión de las Normas Subsidiarias de Suria».

Y más recientemente la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Murcia de 28 de febrero de 2007 (JUR 2007/323232) fundamento segundo:

«SEGUNDO. Así que la estimación del recurso deriva de entender aplicable, a este caso, el Plan de 1977. Para ello la Sentencia impugnada, después de aclarar que “es preciso determinar cuál es la norma aplicable”, razona que desde el 22 de octubre de 1998 en que se solicita la licencia hasta el 5 de noviembre de 1998 en que se suspende su tramitación; y desde el 5 de noviembre de 2000 hasta la aprobación definitiva de la revisión del PGOU, 14 de febrero de 2001), estuvo vigente el referido PGOU de 1977. Continúa diciendo que respecto de esta última norma, la edificación amplía las previsiones urbanísticas. Así las cosas cita la Sentencia apelada la jurisprudencia contenida en la STS de 10 de febrero de 1988, según la cual “cuando a lo largo de la tramitación de un expediente para la concesión de una licencia de obra se produce una modificación del planeamiento urbanístico, es aplicable el nuevo régimen si la Administración se pronuncia dentro del plazo de tres meses, que es el plazo máximo en que, conforme al art. 9.º del Reglamento de Servicios de las Corporaciones Locales, el administrado debe obtener una respuesta a su petición, pero que ha de aplicarse el régimen vigente en el día en que aquél formuló su solicitud, si la Administración no ha resuelto en los plazos indicados”.

La sentencia estima el recurso por considerar otorgada la licencia por silencio positivo, para ello considera que la Administración autonómica no se pronunció dentro del plazo establecido por la Ley, pues le consta, igualmente a la Sala, que no se promovió hasta el 31 de julio de 2001, seis meses después de la solicitud. Como dice la Sentencia apelada “esta demora en la resolución determina que la normativa a tomar en consideración sea la vigente cuando se formula la solicitud”. Concluyéndose que es la de 1997. La vigencia de ese PGOU determina, según los razonamientos ofrecidos por la Sentencia de instancia, que esta Sala hace suyos, la concesión de la autorización por silencio positivo.

En orden a estos razonamientos la Sentencia de instancia debe ser confirmada».

Como se desprende de los razonamientos jurisprudenciales expuestos, el fundamento último del criterio adoptado en orden a determinar la normativa aplicable a la concesión de licencias urbanísticas, como expresamente se encarga de resaltar la citada STS de 22 de julio de 1995, es «armonizar las exigencias del interés público y las garantías del administrado atendiendo a las demandas de aquél y a garantizar los derechos de éste frente a las consecuencias de una dilación administrativa».

III. OBJETO DE LA CONSULTA

1. Sentado lo anterior, pasamos a referirnos a la concreta consulta formulada por el concejal Presidente de la Junta Municipal del Distrito de Carabanchel, que se plantea en los siguientes términos:

«Se solicita informe aclaratorio sobre el criterio a seguir en el alcance de la suspensión del otorgamiento de licencias, realizada como consecuencia de la modificación del planea-

Suspensión de licencias por modificación del planeamiento

551

miento, en relación con las solicitudes en tramitación que no hayan sido resueltas con anterioridad al acuerdo de suspensión publicado el 25 de octubre de 2006».

Se centra, por tanto, la cuestión exclusivamente en aquellas solicitudes en tramitación y no resueltas cuando entró en vigor la suspensión operada por la Modificación Puntual del PGOU de Madrid de 1997.

Así, teniendo en cuenta la doctrina jurisprudencial más arriba analizada, debemos distinguir dos supuestos:

- Aquellos procedimientos en los que al producirse la suspensión del otorgamiento de licencias la Administración todavía se encuentra dentro del plazo legal para resolver.
- Aquellos procedimientos en los que al entrar en vigor la suspensión del otorgamiento de licencias ya ha transcurrido el plazo legal para su resolución sin que haya recaído ésta de modo expreso.

2. Respecto del primero de los supuestos planteados, es decir, *cuando a la entrada en vigor de la suspensión todavía no ha concluido el plazo legal para resolver*, no ofrece duda el hecho de que tales procedimientos quedarán afectados por la misma, aun cuando la solicitud es anterior a la suspensión, y ello porque, como señala reiterada jurisprudencia (STS de 30 de mayo de 1997 o 20 de enero de 2000, entre otras citadas por los Informes del Departamento Jurídico de la Subdirección General de Régimen Jurídico y Control de Edificaciones de la Dirección General de Gestión Urbanística del Área de Gobierno de Urbanismo, Vivienda e Infraestructuras) la suspensión es «una medida cautelar encaminada a asegurar la efectividad de un planeamiento futuro; trata de impedir que se produzcan aprovechamientos del suelo que, pese a ser conformes con la ordenación en vigor vayan a dificultar la realización efectiva de un Plan nuevo, evitando así que éste nazca como un mero dibujo muerto.

De acuerdo con tal finalidad, los efectos de la suspensión han de ser la no tramitación ni resolución de ninguna solicitud de licencia mientras subsista la medida cautelar, quedando afectadas por ello no sólo las peticiones formuladas después de la publicación de la suspensión, sino también las anteriores».

Igualmente clara aparece la cuestión en las STSJ de Cataluña de 21 de junio de 2001 y especialmente en la de 12 de abril del mismo año, al señalar que:

«b) Los efectos de la suspensión han de ser la no tramitación ni resolución de ninguna solicitud de otorgamiento de licencia de parcelación de terrenos, edificación o derribo respecto al previsto con carácter general en el art. 40 del Decreto Legislativo 1/1990, de 12 de julio, o del otorgamiento de las licencias de parcelación, edificación, reforma, rehabilitación, derribo, instalación de actividades o de usos concretos respecto al régimen previsto en el art. 68.5 de la Ley 22/1998, de 30 de diciembre, de la Carta Municipal de Barcelona, mientras subsista la medida cautelar, quedando afectadas por ello no sólo las peticiones formuladas después de la publicación de la suspensión sino también las anteriores.

El art. 121.1 del Reglamento de Planeamiento, aprobado por Real Decreto 2159/1978, de 23 de junio —vigente y aplicable a Cataluña por haber sido asumido por

el derecho autonómico urbanístico de Cataluña sin alteración ni modificación alguna—, dispone expresamente la interrupción del procedimiento para las solicitudes de licencias formuladas con anterioridad a la fecha de la adopción de la medida. Esta extensión de los efectos de la suspensión es la que demanda el interés público.

Visto de otra manera, la efectividad del nuevo planeamiento, a cuyo servicio está articulada la suspensión de licencias, no puede quedar al albur de que el ayuntamiento, estando en plazo para resolver las peticiones de licencias, y producido ya el acuerdo de suspensión de licencias, ignore su propio acto y aplique el viejo planeamiento —si resuelve antes de la publicación de la suspensión—, o suspendiese su otorgamiento —si resuelve después de dicha publicación—. Si el ayuntamiento está en plazo para resolver la solicitud y éste es el dato fundamental, debe esperar para resolver el expediente a que la suspensión de licencias esté publicada, y entonces dictar una resolución interrumpiendo el procedimiento de su otorgamiento con fundamento en el art. 121.1 del Reglamento de Planeamiento Urbanístico».

En consecuencia, *habiendo actuado la Administración dentro de los plazos legales*, encontrándose el procedimiento en plena tramitación, y dado que de conformidad con la jurisprudencia reseñada al comienzo, la normativa aplicable en este caso al otorgamiento de la licencia será siempre la vigente al tiempo de la resolución del mismo, quedará éste afectado plenamente por la suspensión. Otra solución haría perder a la misma su finalidad como medida cautelar.

3. Cuestión diferente es el supuesto en el *que la Administración no ha actuado dentro de los plazos legales para resolver*.

En este caso, y según la doctrina jurisprudencial anteriormente expuesta, la normativa aplicable para determinar la concesión o denegación de la licencia será siempre, como ya hemos analizado, la vigente en el momento de solicitud, con independencia del sentido del silencio administrativo.

Coherentemente con dicha doctrina, la jurisprudencia, al referirse a los efectos de la suspensión respecto del otorgamiento de licencias, excluye de éstos precisamente a aquellos procedimientos en los que la Administración agota el plazo legal para resolver y notificar sin dictar resolución expresa. En este sentido las sentencias recogidas por los Informes del Departamento Jurídico de la Subdirección General de Régimen Jurídico y Control de Edificaciones de la Dirección General de Gestión Urbanística del Área de Gobierno de Urbanismo, Vivienda e Infraestructuras de 20 de diciembre de 2006 y de 27 de marzo de 2007, de 30 de mayo de 1997, o 28 de enero de 2000, doctrina aplicada más recientemente por la igualmente citada en el Informe del Departamento Jurídico de la Subdirección General de Régimen Jurídico y Control de Edificaciones de la Dirección General de Gestión Urbanística del Área de Gobierno de Urbanismo, Vivienda e Infraestructuras de 14 de septiembre de 2007, Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña de 15 de marzo de 2004, según la cual después de reconocer la eficacia de la suspensión respecto de solicitudes de licencias anteriores a la publicación del acuerdo, cuando la Administración se encuentra dentro del plazo legal para resolver, añade que:

Suspensión de licencias por modificación del planeamiento

553

«d) Ahora bien, otra cosa es detener la atención en la situación jurídica creada desde el momento de la adopción del correspondiente Acuerdo hasta su publicación. Temática que es precisamente la que se suscita en la presente apelación».

Pues bien, en línea con la doctrina jurisprudencial expuesta precedentemente y sin que sea dable equiparar supuestos claramente diferenciados, debe advertirse que con anterioridad a la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, inclusive posteriormente pero con anterioridad al Decreto 179/1995, de 13 de junio —es decir vigente el Reglamento de Servicios de las Corporaciones Locales aprobado por Decreto de 17 de junio de 1955—, era doctrina pacífica la que sentaba que en garantía de los correspondientes interesados procedía modular las consecuencias de la afección producida por el art. 121.1 del Reglamento de Planeamiento Urbanístico a aquellas solicitudes de otorgamiento de licencia anteriores a la publicación del correspondiente acuerdo de suspensión.

Y así se establecía la necesidad de excluir de los efectos del art. 121.1 del Reglamento de Planeamiento los casos en que en el momento de publicación de la suspensión hubiera transcurrido ya el lapso de tiempo necesario para que se hubiera podido producir el silencio administrativo positivo, dado que la suspensión en cuestión no podía tener virtualidad suficiente para revocar actos declarativos de derechos.

Y también procedía excluir de la suspensión, aunque no se hubiera formulado denuncia de mora por el interesado, en los casos en los que la Administración se hubiera retrasado indebidamente en su obligación de resolver en forma expresa sobre solicitudes que igualmente no fueran contrarias a la ley o al planeamiento, habida cuenta que teniendo la Administración el deber de resolver sobre las peticiones que se le dirigen podía ocurrir que del administrado confiando en que la Administración cumpliera dicho deber, se hubiera abstenido de acudir a la denuncia de la mora. No siendo razonable hacer de peor condición a este administrado confiado que al más avisado que formuló aquella denuncia.

La conclusión a la que se llegaba era que la suspensión del otorgamiento de licencias surtía sus efectos interruptores sobre todas las peticiones de otorgamiento de las correspondientes licencias formuladas con anterioridad, salvo:

— Sobre las que hubieran podido dar lugar a la obtención de licencia por silencio administrativo positivo.

— Y aquéllas que habiendo sido presentadas al menos tres meses antes de la publicación de la suspensión, aunque no se hubiera producido respecto de las mismas el efecto del silencio positivo —tres meses respecto a obras mayores atendido el régimen del art. 9.1.5 y 7 del Reglamento de Servicios como plazo de retraso necesario para apreciar tal efecto.

«e) Llegados a las alturas del presente caso en que por razones temporales no resulta aplicable el nuevo régimen del silencio administrativo establecido por la Ley 4/1999, de 13 de enero, pero sí el régimen disciplinado por el Decreto 179/1995, de 13 de junio, procede seguir reiterando que en unidad de criterio y doctrina que si bien la suspensión del otorgamiento de licencias afecta a las solicitudes de otorgamiento de licencia anteriores y,

desde luego, posteriores a la publicación del correspondiente acuerdo de suspensión en el ámbito temporal que le sea propio, esa suspensión de licencias e interrupción de los procedimientos no alcanza ni a las solicitudes de otorgamiento de licencias con anterioridad a la publicación del acuerdo de suspensión que hubieran podido dar lugar a la obtención de licencia por silencio administrativo positivo, ni a las que la Administración se hubiera retrasado indebidamente en su obligación de resolver en forma expresa sobre solicitudes que no fueran contrarias a la ley o al planeamiento, dado el régimen establecido para las mismas en el derecho urbanístico y/o de actividades autonómico».

En este sentido es especialmente clarificadora la Sentencia del Tribunal Supremo de 2 de febrero de 1989, que conecta precisamente ambos aspectos, legislación aplicable y efectos de la suspensión:

«SEGUNDO. La licencia urbanística es un acto administrativo de autorización por cuya virtud se lleva a cabo un control previo de la actuación proyectada por el administrado verificando si se ajusta o no a las exigencias del interés público urbanístico, tal como han quedado plasmadas en la ordenación vigente: si es ésta la que determina el contenido del derecho de propiedad —art. 76 del Texto Refundido de la Ley del Suelo (RCL 1976/1192 y ApNDL 13889)— es claro que este derecho ha de ejercitarse “dentro de los límites y con cumplimiento de los deberes” establecidos por el ordenamiento urbanístico. Licencia la examinada de naturaleza rigurosamente reglada, constituye un acto debido en cuanto que necesariamente debe otorgarse o denegarse según que la actuación pretendida se adapte o no a la ordenación aplicable —art. 178.2 del Texto Refundido—. Va de suyo que esta ordenación ha de estar vigente, lo que dada la naturaleza normativa de los planes exige no sólo que haya culminado su tramitación a través de la aprobación definitiva sino que se haya producido su publicación —arts. 9.º3 de la Constitución (RCL 1978/2836 y ApNDL 2875) y 44 y 56 del Texto Refundido de la Ley del Suelo—. Implica lo expuesto que no resulta viable una denegación de la licencia amparándose en una ordenación futura que precisamente por futura no es todavía un mandato jurídico dotado ya de eficacia social organizadora.

TERCERO. La doctrina expuesta ha de ser precisada o matizada en un doble sentido: A) El control preventivo de la actuación proyectada por el administrado que es la función de la licencia urbanística exige un cierto lapso de tiempo para la tramitación del procedimiento necesario —art. 178.3 del Texto Refundido— y es claro que a lo largo de su curso puede producirse una modificación de la ordenación urbanística. A este respecto el criterio consolidado de la jurisprudencia, armonizando las exigencias del interés público y la garantía del administrado —ésta es la entraña del Derecho Administrativo—, es el de que la ordenación aplicable es la del momento de la resolución si ésta se dicta dentro del plazo previsto en el art. 9.º del Reglamento de Servicios de las Corporaciones Locales (RCL 1956/885 y NDL 22516), con lo que se atiende a la cristalización más reciente de las demandas del interés público urbanístico, y la del momento de la solicitud si la decisión se produce fuera de aquel plazo, con lo que se garantiza al administrado frente a las consecuencias de una dilación administrativa dado que ningún perjuicio debe sufrir aquél como consecuencia de que la Administración vulnere los plazos legales para resolver de las peticiones de licencias. B) Pero al propio tiempo y para asegurar la virtualidad de la ordenación futura la Administración ha sido habilitada para acordar la suspensión del otorgamiento de licencias —art. 27 del Texto Refundido—; no se trata de anticipar la vigencia

Suspensión de licencias por modificación del planeamiento

555

de una ordenación futura sino de impedir a virtud de un *contrarius actus* la aplicación de la actual, lo que justifica que por su trascendencia normativa el acuerdo de suspensión sea susceptible de impugnación indirecta —Sentencia de 7 de noviembre de 1988 (RJ 1988/8637)—. Más concretamente y en lo que ahora importa será de destacar que si bien el acuerdo de suspensión del otorgamiento de licencias extiende sus efectos interruptivos a las solicitudes presentadas con anterioridad —art. 121.1 del Reglamento de Planeamiento (RCL 1978/1965 y ApNDL 13921)—, tal eficacia queda restringida a las instancias formuladas dentro de los tres meses que precedieron a la publicación del acuerdo de suspensión sin afectar por tanto a las solicitudes de mayor antigüedad —Sentencia de 15 de abril de 1988 (RJ 1988/3079)».

En consecuencia, entendemos que esta doctrina excluye de los efectos de la suspensión todos los supuestos en los que el plazo legal para resolver y notificar ya ha expirado y no se ha dictado resolución expresa, independientemente del sentido del silencio, pues aun cuando la jurisprudencia contenida en las Sentencias del Tribunal Supremo citadas de 30 de mayo de 1997 o 28 de enero de 2000 se refería a supuestos concretos en los que el administrado reclamaba la adquisición de la licencia por silencio administrativo positivo, excluyendo los efectos incluso en caso de falta de denuncia de mora, lo cierto es que el fundamento de la exclusión de los efectos de la suspensión no puede ser otro que el hecho de que el otorgamiento de la licencia deberá ser resuelto siempre en este caso con arreglo a la normativa vigente al tiempo de la solicitud, lo que hace totalmente ineficaz la suspensión, y éste resulta igualmente aplicable al supuesto en que el sentido del silencio deba ser desestimatorio, ya que el mismo, además exigiría una resolución expresa por parte de la Administración motivando que la licencia resulta improcedente de acuerdo con la normativa aplicable.

Por todo ello coincidimos con el Departamento Jurídico de la Subdirección General de Régimen Jurídico y Control de Edificaciones de la Dirección General de Gestión Urbanística del Área de Gobierno de Urbanismo, Vivienda e Infraestructuras, en que el caso del procedimiento ordinario de otorgamiento de licencias, siendo el plazo máximo para resolver de tres meses de conformidad con el art. 9.1 apartados 5.º y 7.º del RSCL de 17 de junio de 1955 en conexión con el art. 154.5.ª de la LSCM 9/2001, de 17 de julio, y el art. 46.1 de la Ordenanza municipal de Tramitación de Licencias Urbanísticas de 23 de diciembre de 2004, las solicitudes presentadas con documentación completa hasta tres meses antes de la fecha de publicación del acuerdo de suspensión no quedarían afectadas por la suspensión del otorgamiento de licencias, salvedad hecha respecto de los supuestos en que concurra una interrupción legal del procedimiento que prolongase el plazo legal para resolver y notificar más allá de la fecha en que produce efectos la suspensión en cuyo caso, y estando la Administración dentro del plazo legal para resolver y notificar, como ya hemos analizado, sí quedaría afectado, el procedimiento por la suspensión.

IV. CONCLUSIONES

De todo lo anteriormente expuesto podemos extraer las siguientes conclusiones:

1. La suspensión del otorgamiento de licencias afectará a aquellas solicitudes de licencia que se encontraren en tramitación y dentro del plazo legal para su tramitación y resolución al momento de comenzar a surtir efectos ésta, teniendo en cuenta las interrupciones legales que pudieran producirse en el mismo, aun cuando la solicitud se hubiese formulado con anterioridad a dicho momento.
2. En cambio, conforme a los razonamientos expuestos, consideramos que la suspensión no afectará a aquellas solicitudes cuyo plazo de resolución y notificación ya hubiese concluido al tiempo de entrar en vigor la suspensión.

Madrid, a 9 de abril de 2008